



Comune di Due Carrare

Provincia di Padova

Segretario Generale

Due Carrare, 1 agosto 2023

A TUTTI I DIPENDENTI
AL SINDACO
ALLA GIUNTA COMUNALE
AL NUCLEO DI VALUTAZIONE
ALLE OO.SS.

OGGETTO: Approvazione della nuova normativa sulla segnalazione di illeciti (c.d. WHISTLEBLOWING).

Recentissimamente è stato emanato il *D.LGS. n. 24 del 10 marzo 2023 ("Attuazione della direttiva (UE 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali. Pubblicato nella Gazz. Uff. 15 marzo 2023, n. 639), che ha dato attuazione alla Direttiva (UE) 2019/1937 ("DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione")*.

Come noto, il termine whistleblower (segnalatore di illecito) indica il dipendente che segnala un eventuale illecito commesso all'interno del luogo di lavoro.

Il nostro ordinamento mira a far in modo che tutti i dipendenti del Comune e tutti coloro che ne sono, direttamente o indirettamente, operatori incaricati dal Comune possano segnalare liberamente eventuali comportamenti che potrebbero configurarsi come illeciti; ma perché ciò possa avvenire, è necessario che il segnalatore non si senta minacciato da eventuali ritorsioni (per esempio: minacce, violenze, mobbing, valutazioni negative, affidamento di incarichi impropri, etc.).

Per tale ragione il legislatore ha approntato una serie di tutele a protezione della persona e della personalità del segnalatore. Esso è intervenuto per la prima volta con la legge 190/2012, la "Legge anticorruzione" e poi con vari interventi modificativi, l'ultimo dei quali è rappresentato proprio dal Decreto Legislativo n. 24 del 10.03.2023 che ha introdotto l'obbligo di istituire un canale informatico di segnalazione entro il 15 luglio 2023.

Scopo ultimo della legge sul c.d. segnalatore di illecito è quello di salvaguardare la Pubblica Amministrazione da atti criminosi, illegali e dannosi per il buon andamento e l'imparzialità della sua attività nonché per il benessere della Nazione e della popolazione tutta.

Il legislatore, infatti, parte dall'assunto che nessuno meglio di chi opera quotidianamente all'interno della P.A. è in grado di accorgersi e di segnalare eventuali comportamenti delittuosi o semplicemente contrari ai doveri professionali. Il segnalatore non è uno "spione" o un



delatore; egli è, invece, un importantissimo collaboratore della Nazione al fine di renderla migliore, per quanto possibile.

Il nostro Comune ha già da tempo istituito un canale di informazione interna prevista dal piano della prevenzione della corruzione al Responsabile anticorruzione che garantisce al segnalatore la riservatezza e, quindi, lo protegge da eventuali ritorsioni da parte del segnalato. Da oggi l'indirizzo e-mail al quale tutti i dipendenti possono scrivere è il seguente: whistleblowing@comune.duecarrare.pd.it, con la certezza che l'unico soggetto che ne verrà a conoscenza è il Responsabile Anticorruzione.

D'altra parte, già prima del Decreto n. 24/2023, il segnalatore poteva rivolgersi anche direttamente all'ANAC oppure al responsabile della prevenzione della corruzione come previsto dal piano anticorruzione utilizzando l'apposita modulistica all'uopo predisposta, da ultimo approvata con il P.I.A.O. 2023/25.

I punti fondamentali della nuova normativa, con delle nozioni basilari, ma precisando che potrete rivolgervi al Responsabile Anticorruzione (Segretario Generale) del Comune per qualunque richiesta di chiarimenti aggiuntivi sono i seguenti:

1. FINALITÀ DELLA NORMATIVA SUL SEGNALETORE DI ILLECITO, D. LGS. 24 DI MARZO 2023

La finalità è la protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico (art. 1). In realtà il decreto si applica anche agli enti privati e per i contesti lavorativi privati; ma, essendo noi in una amministrazione pubblica, ci soffermeremo solo su aspetti concernenti il settore pubblico.

2. IL SEGNALETORE DI ILLECITI (O WHISTLEBLOWER)

Il Decreto lo definisce «persona segnalante»: egli è la persona fisica che effettua una segnalazione, alle autorità competenti a riceverla, di informazioni sulle violazioni, acquisite nell'ambito del proprio contesto lavorativo (art. 2, lett. g); oltre che la segnalazione in senso stretto, il segnalante può anche divulgare pubblicamente tali informazioni, ma a precise condizioni particolari indicate dall'art. 15 del Decreto.

3. AUTORE DELLA SEGNALEZIONE

La segnalazione può essere effettuata da (art. 3):

- a. un dipendente del Comune;
- b. un dipendente di un ente di diritto privato sottoposto a controllo pubblico del Comune ai sensi del Codice Civile;
- c. un dipendente delle società in house, degli organismi di diritto pubblico o dei concessionari di pubblico servizio;
- d. lavoratori e collaboratori di imprese che forniscono beni e servizi al Comune, o che realizzano opere per incarico da parte di questo;
- e. lavoratori autonomi o collaboratori, liberi professionisti e consulenti che svolgono la propria attività presso il Comune;
- f. volontari e tirocinanti;
- g. persone con funzioni di amministrazione, direzione, controllo, vigilanza o rappresentanza;
- h. partecipanti alle procedure concorsuali e/o di selezione;
- i. dipendenti in prova;
- j. pensionati e altri soggetti il cui rapporto di lavoro col Comune sia cessato per qualunque motivo (dimissioni, licenziamento, distacco, comando, aspettativa, etc.)

4. OGGETTO DI SEGNALEZIONE



Ai sensi degli articoli 1, comma 1, e 17 del Decreto 24/23, il dipendente può fare due tipi di segnalazione:

- a. La segnalazione di condotte illecite
- b. La segnalazione di misure ritorsive adottate nei suoi confronti

a. Condotta illecita

L'art. 1, co. 1, del decreto prevede espressamente che la segnalazione deve riferirsi a *"violazioni di disposizioni normative nazionali o dell'Unione europea che ledono l'interesse pubblico o l'integrità dell'amministrazione pubblica o dell'ente privato, di cui siano venute a conoscenza in un contesto lavorativo pubblico o privato."*

Il concetto di "condotta illecita", quindi, è più esteso del termine *"reato"* e comprende qualunque tipo di illecito, sia penale che civile, amministrativo, contabile o disciplinare. Non solo, esso comprende anche la violazione di regole comportamentali dettate dal Codice di Comportamento Nazionale o dal Codice di Comportamento del Comune. A solo titolo esemplificativo, possono essere oggetto di comunicazione: a) il non astenersi in caso di conflitto di interessi; b) usare a fini privati le informazioni di cui si dispone per ragioni di ufficio; c) adottare comportamenti che comportano disparità di trattamento tra cittadini o tra i dipendenti; d) accettare regali di valore spropositato o, comunque, superiore a quello stabilito dal codice di comportamento dell'ente; e) non aver comunicato eventuali o potenziali conflitti di interesse; f) altri comportamenti che denotano una certa pericolosità organizzativa e che potrebbero essere indizi di una sottostante condotta illecita in senso stretto.

La conoscenza del fatto segnalato deve essere avvenuta *"in ragione del rapporto di lavoro"* e cioè nell'espletamento della sua attività lavorativa; sono esclusi, tuttavia, i semplici sospetti senza fondamento effettivo o le c.d. *"voci di corridoio"* o - ancor peggio - le insoddisfazioni e recriminazioni personali verso un proprio collega o un superiore gerarchico.

Le segnalazioni anonime non rientrano nell'ambito di applicazione della normativa sul whistleblowing perché il fondamento di essa è proprio la tutela del segnalatore di illecito e, in mancanza di individuazione del segnalatore, non vi sarebbe alcun soggetto che si possa tutelare.

La segnalazione della condotta illecita deve essere effettuata al fine di tutelare *"l'integrità della pubblica amministrazione"*. Quindi sono escluse tutte le segnalazioni effettuate per interesse personale, per animosità, per vendetta, per invidia, etc.

b. Atto di ritorsione

L'art. 17 del decreto 24/2023 prevede che le persone segnalanti *"non possono subire alcuna ritorsione"*. A sua volta, l'art. 2, comma 1, lett. m), definisce la ritorsione come il comportamento; (attivo od omissivo, anche se solo tentato o minacciato) che viene posto in essere dal soggetto segnalato proprio come conseguenza (a causa) della segnalazione, come se volesse significare una sorta di punizione o vendetta, oppure per ottenere un effetto deterrente per il futuro e per altri dipendenti; tale comportamento comporta, per il segnalante, un danno ingiusto.

Il comma 4 dell'art. 17 riporta, a titolo di esempio, alcuni comportamenti che possono configurarsi come *"atti ritorsivi"*; se ne riportano alcuni: licenziamento, sospensione, cambiamento del luogo di lavoro o delle funzioni, note di merito negative ingiustificate, misure disciplinari adottate, discriminazione, etc.

5. DESTINATARIO DELLA SEGNALEZIONE

Gli articoli 4 e seguenti del decreto n. 24/23 prevedono due modalità di segnalazione:

a. Segnalazione interna



Viene inviata al Responsabile Anticorruzione, secondo le seguenti modalità, che garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione:

- in via telematica, all'indirizzo e-mail dedicato: whistleblowing@comune.duecarrare.pd.it.
- Tale indirizzo garantisce la riservatezza del segnalante e della sua identità, come previsto dalla legge, essendo visibile solo dal Segretario Generale - RPC.
- in modalità cartacea in forma scritta, indirizzata in via riservata al Responsabile Anticorruzione e che verrà protocollata con la modalità "riservato"; tuttavia si consiglia la modalità telematica (e-mail all'indirizzo dedicato), in quanto garantisce in maniera più forte la riservatezza;
- in forma orale, chiedendo un incontro diretto al Responsabile Anticorruzione.

Il Responsabile Anticorruzione fornisce riscontro alla segnalazione entro tre mesi dalla data del ricevimento.

Sul sito del Comune nella Sezione "*Amministrazione Trasparente*" - sottosezione "*Prevenzione della corruzione*" è reperibile il modulo di segnalazione, fermo restando che il segnalante può utilizzare altre modalità descrittive

b. Segnalazione esterna

Viene inviata all'ANAC (art. 7 del decreto) secondo le seguenti modalità, che garantiscono la riservatezza dell'identità del segnalante, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione:

- in forma scritta tramite la piattaforma informatica, <https://whistleblowing.anticorruzione.it/#/>
- in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale.
- ovvero, su richiesta della persona segnalante, mediante un incontro diretto con ANAC fissato entro un termine ragionevole.

Ricevuta la segnalazione, l'ANAC dà riscontro al segnalante entro tre mesi (o entro 6 mesi, se ricorrono giustificate e motivate ragioni) dalla data del ricevimento della segnalazione esterna; e, poi, effettuata l'istruttoria, comunica al segnalante l'esito finale (archiviazione o trasmissione alle autorità competenti o in una raccomandazione o in una sanzione amministrativa)

6. TUTELA DEL SEGNALANTE

Come detto sopra, affinché il sistema del segnalatore di illecito possa funzionare, è necessario che lo stesso segnalante sia protetto da una serie di misure che lo sottraggano da eventuali e sempre possibili ritorsioni da parte del soggetto segnalato o di altri soggetti a lui direttamente o indirettamente collegati. Tali tutele consistono, sostanzialmente, nelle seguenti:

- Tutela della riservatezza del segnalante (art. 12):
 - la segnalazione non può essere oggetto di diritto di accesso chiunque;
 - l'identità della persona segnalante e qualsiasi altra informazione da cui può evincersi tale identità non possono essere rivelate, senza il consenso espresso della stessa persona segnalante;
 - le segnalazioni non possono essere utilizzate oltre quanto necessario per dare adeguato seguito alle stesse;
 - la riservatezza del segnalante viene tutelata anche nel corso di un procedimento penale o innanzi alla Corte dei Conti o in un procedimento disciplinare;
- Tutela da misure ritorsive determinate dalla segnalazione (artt. 17 e 19):
 - gli atti ritorsivi sono nulli;



- le persone che siano state licenziate a causa della segnalazione o della denuncia hanno diritto a essere reintegrate nel posto di lavoro, ai sensi della Legge 300/1970 (Statuto dei Lavoratori);
- se il licenziamento è stato determinato dalla segnalazione, esso è nullo (art. 24, che modifica l'art. 4 della L. n. 604/1966 ("Norme sui licenziamenti individuali"));
- se vi è stato un atto di ritorsione, si presume che lo stesso sia stato posto in essere a causa della segnalazione. Ciò vuol dire che si ha una inversione dell'onere di provare; in sostanza, non è il dipendente che deve provare che l'atto di ritorsione è stato posto come conseguenza della segnalazione, ma deve essere il segnalato a provare che l'atto è stato determinato da motivazioni diverse;
- esonero da responsabilità qualora il segnalante sveli informazioni coperte da segreto d'ufficio o aziendale (art. 20); se con la segnalazione il dipendente rivela o diffonde un segreto d'ufficio non è punibile e non va incontro ad ogni ulteriore responsabilità, anche di natura civile o amministrativa;
- Le "Misure di sostegno" (art. 18): presso l'ANAC viene istituito l'elenco degli enti del Terzo settore che forniscono assistenza e sostegno alle persone segnalanti;
- Se il dipendente è stato costretto o indotto ad effettuare rinunce e/o transazioni determinate dalla segnalazione, esse sono considerate invalide (art. 22).

7. SANZIONI

L'art. 21 prevede una serie di sanzioni amministrative pecuniarie a carico di vari responsabili applicate dall'ANAC, di seguito indicare:

- a) a carico di chi ha commesso una ritorsione: da 10.000 a 50.000 euro
- b) a carico di chi ha ostacolato o tentato di ostacolare una segnalazione: da 10.000 a 50.000 euro
- c) a carico di chi ha violato il diritto alla riservatezza: da 10.000 a 50.000 euro
- d) a carico di chi non ha istituito un canale di segnalazione o non ha adottato procedure per la gestione delle segnalazioni: da 10.000 a 50.000 euro
- e) a carico di chi non ha effettuato verifiche ed analisi sulle segnalazioni ricevute: da 10.000 a 50.000 euro
- f) a carico segnalante poi condannato, anche in primo grado, per diffamazione o calunnia: da 500 a 250 €.

La presente è una informazione di carattere generale sugli aspetti principali della normativa che tutela il segnalatore di illecito. Al fine di facilitare la segnalazione, in allegato uno schema di segnalazione al Responsabile Anticorruzione del Comune; tale schema non sarà vincolante, potendo il segnalante adottare ed usare altre modalità, purché contenenti gli elementi essenziali per poter proseguire ed ultimare la procedura.

Resta inteso che, per qualunque altra informazione o altro chiarimento, chiunque potrà rivolgersi al sottoscritto Segretario Generale - Responsabile Anticorruzione.

La presente informazione generale viene pubblicata, a cura del Settore Affari Generali, presso il sito dell'Ente, alla voce "Amministrazione Trasparente" e si intende integrativa delle disposizioni contenute nel Piano della Prevenzione della corruzione contenuto nel Piano integrato di attività e organizzazione PIAO 2023/25.

IL SEGRETARIO GENERALE
Dr.ssa Miriam Ravazzolo